
Síntesis de propuesta legislativa

MODIFICACIÓN Y AMPLIACIÓN EN LA INSCRIPCIÓN DEL REINFO

A través de un dictamen, el Congreso de la República pretende establecer nuevas condiciones para el acceso al **Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo)** y un nuevo plazo de inscripción por 90 días, con la finalidad -según sus autores- de impulsar la formalización de la pequeña minería y minería artesanal en el Perú. Sin embargo, esta nueva ampliación, en realidad, abre la puerta a que nuevas personas naturales o jurídicas se sumen a los mineros que hoy operan sin enfrentar procesos o sanciones, poniendo en riesgo los avances logrados en materia de formalización minera y desarrollo sostenible.

Asimismo, una nueva ampliación significaría el fracaso del Estado para lograr que las personas dedicadas a la minería se formalicen.

Bajo este contexto, y con el referido dictamen en la agenda del Pleno, desde mayo de 2023, la **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)** elaboró este documento analizando los proyectos de ley que recaen en este dictamen y las consecuencias que traería consigo su aprobación.

Contexto

En 2002, inició el proceso de formalización minera en el Perú, mediante la [Ley 27651](#), con el objetivo de **“introducir en la legislación minera un marco legal que permita una adecuada regulación de las actividades mineras desarrolladas** por pequeños productores mineros y mineros artesanales, propendiendo a la formalización, promoción y desarrollo de las mismas”.

Desde entonces, **el proceso de formalización minera fue prorrogada hasta en cuatro ocasiones:** la última mediante la [Ley 31388](#), que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral cuyo plazo termina en diciembre de 2024.

En este lapso de más de 20 años dedicados al proceso de formalización, se suma la implementación del [Decreto Legislativo 1293](#), emitido en 2016, que dio origen al Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo). Este registro, bajo la supervisión de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) del Ministerio de Energía y Minas (Minem), se erigió como la única entidad encargada de formalizar a los mineros en proceso de regularización. Inicialmente, **el plazo para inscribirse en el Reinfo estaba programado desde el 6 de febrero de 2017 hasta el 24 de julio de 2017**, abarcando un período de 120 días hábiles.

Sin embargo, **al igual que ocurrió con el proceso de formalización minera, la inscripción en el Reinfo experimentó una extensión** contada a partir del 18 de octubre de 2019 hasta el 8 de abril de 2020, mediante el artículo 3 de la [Ley 31007](#). En ambos casos, **se evidenció que no se respetó el carácter excepcional con el cual fueron concebidos originalmente.**



El proceso de formalización minera y la inscripción en el Reinfo fueron concebidas como medidas excepcionales. Sin embargo, mediante leyes y decretos fueron ampliadas en más de una oportunidad.

Estas sucesivas prórrogas, sumadas al inadecuado diseño de la política de formalización minera, han demostrado ser ineficaces en la obtención de resultados tangibles. Reportes del [Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina](#) (MAAP por sus siglas en inglés) y de [Actualidad Ambiental](#), informan del **incremento de áreas deforestadas por la minería en Madre de Dios**. Además, se señala el **preocupante aumento** de esta actividad ilegal en la región Loreto, donde previamente no se registraba la presencia de mineros.

Uno de los motivos del actual contexto es la **poca efectividad del Estado** al momento de supervisar y controlar las acciones de los mineros. El estudio de [Environmental Law Institute \(ELI\). \(2022\)](#) reveló que, hasta enero de 2021, solo el 1 % de los mineros del departamento de Madre de Dios, que estaban inscritos en el proceso de formalización, lograron culminar de manera exitosa el proceso.

No obstante a la situación del proceso de formalización minera, el 26 de abril de 2023, **la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República aprobó el texto sustitutorio del Dictamen que acumuló los proyectos de ley 2172/2021-CR, 2519/2021-CR y 3621/2022-CR**, a los que posteriormente se acumuló el Proyecto de Ley 5171/2022-CR, que proponen una norma para establecer nuevas condiciones para el acceso al Reinfo y un nuevo plazo de inscripción (90 días) en este. La propuesta legislativa fue suscrita por las bancadas de **Acción Popular, Avanza País y Perú Bicentenario**.

Cabe precisar que, de los cuatro proyectos de ley acumulados en el texto sustitutorio, únicamente tres han seguido el procedimiento parlamentario de solicitar evaluaciones técnicas a las entidades estatales competentes en la materia. De estos, solo el Proyecto de Ley 3621/2022-CR ha solicitado la opinión técnica del Ministerio del Ambiente (Minam). Esta cartera expresó que el proyecto de ley requería una revisión y **alertó sobre los riesgos asociados a la reapertura del plazo de registro en el Reinfo sin un sustento técnico adecuado**.

El 9 de enero de 2024, el Minam emitió opinión técnica ([Informe 00757-2023-MINAM/SG/OGAJ](#)), y sostuvo que volver a ampliar el plazo de inscripción en el Reinfo sería **"un incentivo perverso para los mineros que se encuentran en esta situación"**. Este documento, firmado digitalmente por la ministra del Ambiente, Albina Ruiz, concluye en que la propuesta legislativa **"no es viable"**.



El Estado no ha logrado obtener resultados tangibles. A enero de 2021, apenas el 1 % de mineros de Madre de Dios, inscritos en el proceso de formalización, culminó el procedimiento.

	NOMBRE	FECHA DE PUBLICACIÓN	OBJETIVO	VIGENCIA
Ley 27651	Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal	24 de enero de 2002	Iniciar el proceso de formalización minera de la pequeña minería y la minería artesanal	-
Decreto Legislativo 1105	Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal	19 de abril de 2012	Establecer disposiciones para el proceso de formalización de la pequeña minería y la minería artesanal	19 de abril de 2014
Decreto Supremo 032-2013-EM	Mecanismos para fortalecer el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal	24 de agosto de 2013	Aprobación de la Estrategia de Saneamiento del proceso de formalización	2016
Decreto Legislativo 1293	Declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal	30 de diciembre de 2016	Crear el Reinfo y ampliar el proceso de formalización minera	24 de julio de 2017 (inscripción en el Reinfo) 24 de julio de 2020 (formalización minera)
Ley 31007	Ley que reestructura la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal	17 de octubre de 2019	Modificar el Reinfo y ampliar el proceso de formalización minera	8 de abril de 2020 (inscripción en el Reinfo) 31 de diciembre de 2021 (formalización minera)
Ley 31388	Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral	31 de diciembre de 2021	Prorrogar el proceso de formalización minera	31 de diciembre de 2024

Sin sustento

En el Informe 00757-2023-MINAM/SG/OGAJ, los especialistas del Minam **no encontraron ningún sustento técnico en los proyectos de ley del dictamen que respalden la necesidad de reabrir el Reinfo.**

Tampoco información de la cantidad de mineros inscritos que presentaron sus instrumentos de gestión ambiental (Igafo), ni de aquellos que fueron suspendidos por incumplir con los requisitos mínimos para mantenerse activos en el Reinfo. Estos datos son importantes para conocer el proceso de formalización minera y del real interés de los mineros para formalizarse.

En [Minería ilegal en la Amazonía Peruana \(Arana, 2023\)](#), se ofrece un análisis exhaustivo, entre otros, del proceso de formalización minera en Madre de Dios, Loreto, Huánuco, Ucayali, Amazonas y San Martín. Según el estudio, a julio de 2023, se registraron un total de 11 023 inscripciones en el Reinfo: el 21.58 % estuvieron vigentes y el 78.42 % suspendidos. El Decreto Supremo 009-2021-EM establece que es causal de suspensión del Reinfo no presentar el Igafo, no tener RUC activo, no tener el Registro de Bienes Fiscalizados y no presentar la declaración de producción minera. **Observamos que la voluntad de la mayoría de los mineros por formalizarse es nula**, pues este mismo informe destaca que en 2021, solo el 0.31 % de 11 269 solicitudes presentó la acreditación de inexistencia de restos arqueológicos, que solo consiste en la **presentación de una declaración jurada simple.**

Proyectos de ley acumulados del dictamen			
Proyecto de Ley 5171/2022-CR Autor: Guido Bellido (Perú Bicentenario)	Proyecto de Ley 2172/2022-CR Autor: José Williams (Avanza País)	Proyecto de Ley 2519/2021-CR Autor: Jorge Marticorena (Perú Bicentenario)	Proyecto de Ley 3621/2022-CR Autor: Jorge Flores (Acción Popular)
"Ley que promueve la formalización minera para las personas naturales y jurídicas, ampliando el plazo de inscripción en el Reinfo"	"Ley que propone la creación de la Comisión multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo del Consejo de Ministros"	"Ley que establece un nuevo plazo de inscripción en el Reinfo para las personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando actividades de pequeña minería o de minería artesanal de explotación o beneficio"	"Ley que impulsa la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, estableciendo nuevo plazo de inscripción en el Reinfo"

Si bien es cierto que la economía nacional se ha visto afectada por diferentes conflictos sociales, consideramos que la ampliación del plazo no es una alternativa de solución para el proceso de formalización minera en el país. **Lo único que generará es un mayor número de mineros inscritos sin atención por las diferentes direcciones regionales de energía y minas, las mismas que no cuentan con capacidades, tecnología ni logística suficiente para la atención de la alta demanda**, incluso desconocen la real cantidad de mineros dedicados a la Pequeña Minería y Minería Artesanal (MAPE), según el [Proyecto Prevenir de USAID \(2023\)](#).

Apreciamos que, en lugar de conceder prórrogas de manera ineficiente para la inscripción en el Reinfo, sin respaldarlas con una política sólida y constante, se asegure un proceso de formalización minera eficaz. **Resulta esencial que los esfuerzos del aparato estatal se centren en fortalecer institucionalmente las direcciones regionales de energía y minas**, o sus equivalentes, para garantizar un desempeño adecuado de sus funciones y una atención oportuna a sus usuarios.

Rechazo a la ampliación del Reinfo

Ante las intenciones de las bancadas del Congreso de la República, de ampliar el plazo de inscripción en el Reinfo, **fiscales especializados en materia ambiental de Madre de Dios se pronunciaron, en noviembre de 2023, en contra de las propuestas legislativas**. Desde su perspectiva, la medida planteada por los parlamentarios desnaturaliza el carácter excepcional y temporal del Reinfo, además es perjudicial para la sostenibilidad del país. En el documento, difundido en los medios de comunicación, los funcionarios señalaron que los operadores, asesores y representantes de los mineros informales aducen lo “complejo del proceso” como una imposibilidad para lograr la formalización, a pesar de que existen mineros que sí lograron culminar el proceso. Según los fiscales, **esta actitud desincentiva la formalización y lleva a que “tengamos en gran medida a mineros ilegales amparados en la formalización”**.

En el Informe 00757-2023-MINAM/SG/OGAJ, el Minam advierte que ampliar la inscripción en el Reinfo significaría que los mineros continúen en un “marco de impunidad”, pues, generalmente su actividad se desarrolla sin planificación, ni instrumentos ambientales, actos que deberían constituirse en delitos. En esa línea, explicaron que el Código Penal establece que la pena para el delito de minería ilegal aplica solo a quienes se encuentren fuera del proceso de formalización. Es decir, los mineros informales que se encuentran en proceso de formalización (ya sea que cuenten con registro vigente o suspendido en el Reinfo), y generen daño al ambiente y a la salud de las personas, **por el simple hecho de formar parte de dicho proceso, quedarían excluidos de la fórmula penal y, por tanto, exentos de responsabilidad penal**.



Foto: Diego Pérez / SPDA

Conclusiones

- **Pierde el carácter de urgente y temporal**

El establecimiento de plazos y fechas límite en los procesos de formalización de la pequeña minería y minería artesanal en nuestro país, responde a regulaciones y leyes excepcionales diseñadas con ese propósito. **Alterar estos plazos y convertirlos en regulaciones "permanentes" crea incertidumbre en cuanto a lo que se considera "excepcional" o "temporal".**

Esta situación, en lugar de fomentar la formalización, podría incentivar a los mineros a continuar operando sin concluir el proceso, aprovechando la permisividad del Estado. Esto, a su vez, **genera desconfianza en la ciudadanía hacia nuestras autoridades**, ya que muchas de estas acciones se vinculan con actos de corrupción disfrazados como "atenciones a reclamos sociales".

Contrariamente, mantener y respetar los plazos originales contribuye a establecer credibilidad y previsibilidad en las acciones del Estado y la administración pública. **Cumplir con los plazos, respaldado por una política integral sólida y consistente, puede actuar como un incentivo para que los pequeños mineros y mineros artesanales se formalicen de manera oportuna y puedan acceder a todas las ventajas de realizar un trabajo formal (acceso a créditos, bancarización, crecimiento empresarial, etc.),** demostrando un Estado coherente con las políticas públicas, firme y eficiente.

- **Genera desconfianza y falta de predictibilidad**

Debemos tener en cuenta que en este proceso "excepcional" de formalización minera, hay individuos que realmente han cumplido con la actividad y se han beneficiado del proceso, realizando esfuerzos



Foto: Thomas Müller / SPDA

notables para alcanzar sus metas. En contraste, aquellos que no lo hicieron y simplemente encubrieron sus actividades, bajo la afirmación "en vías de formalización", también se beneficiarán al continuar operando en la clandestinidad, evitando así asumir responsabilidades sociales y ambientales por los efectos de su actividad informal, al mismo tiempo que se degrada ecosistemas que requieren protección.

Un ejemplo evidente de esta situación es la posición adoptada por la [Central de Cooperativas Mineras Rinconada y Lunar de Oro Limitada](#), una empresa registrada y reconocida por el Ministerio de Energía y Minas como pequeña minería. Han expresado su preocupación sobre los proyectos de ley acumulados que buscan extender los plazos de inscripción en el Reinfo, argumentando que **esta prolongación podría tener graves impactos económicos y operativos en el desarrollo de sus actividades**. Además, señalan que representa un riesgo significativo para la seguridad de todos sus miembros. Sostienen que el tiempo adicional aumentaría las cargas administrativas y pondría en peligro la estabilidad financiera de numerosos mineros artesanales que buscan cumplir con los requisitos de formalización en el plazo establecido.

Esto evidencia que, en nuestro país, no todos tienen las mismas condiciones y oportunidades para formalizarse, dado que las desigualdades son evidentes entre quienes cumplieron con los plazos iniciales y los beneficiados de las diferentes extensiones.

- **Afectación continua y desmedida al medio ambiente**

A través del proceso de formalización minera, se busca instaurar una responsabilidad ambiental efectiva en todas las actividades mineras. Mientras los mineros permanezcan sin formalizar, **sus operaciones continúan bajo el permiso de "en proceso de formalización"**, lo que no impide que los índices de deforestación y contaminación por mercurio aumenten.

Mantener los plazos originales podría acelerar la transición hacia operaciones mineras más sostenibles y garantizar el cumplimiento de los requisitos ambientales necesarios. Es crucial recordar que, con el propósito de preservar nuestros recursos naturales, fortalecer la seguridad ciudadana y abordar de manera efectiva los desafíos derivados de la minería ilegal en nuestro país, se promulgó en enero de 2017 el Decreto Legislativo 1351, que modifica el Código Penal a fin de fortalecer la seguridad ciudadana.

Este decreto modificó el artículo 307-A, referido al delito de minería ilegal, adoptando sanciones más severas para quienes participan en actividades de minería ilegal. En atención a ello, se debe destacar la voluntad del Estado para frenar e implementar mecanismos más efectivos de prevención, control y persecución de esta actividad ilícita.

- **Los Gobiernos Regionales no cuentan con capacidades técnicas y económicas**

Los gobiernos regionales, encargados de conceder la acreditación formal a los mineros mediante la autorización de inicio o reinicio de actividades mineras de explotación y/o beneficio de minerales, **carecen de las capacidades técnicas y operativas necesarias, además de presupuesto, para llevar a cabo eficientemente sus funciones, lo cual requiere una atención urgente.**

Finalmente, en vista de los argumentos expuestos, **exhortamos a los miembros de la Comisión Permanente del Congreso que consideren las implicancias de la aprobación de una propuesta legislativa que no cuenta con el aval técnico necesario**. Su eventual aprobación constituiría un detrimento para el crecimiento de actividades económicas formales, perjudicaría la lucha contra la minería ilegal y los avances en la formalización minera y su desarrollo sostenible.



Prolongación Arenales 437
San Isidro - Lima, Perú
Tel. +51 1 6124700